HOUSE OF COMMONS
CANADA

MATTERS RELATED TO THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE PRIVACY COMMISSIONER

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

Reg Alcock, M.P.
Chair

Derek Lee, M.P.
Paul Forseth, M.P.
Co-Chairs
Subcommittee on Matters Related to the Review of the Privacy Commissioner

November 2003

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

MATTERS RELATED TO THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE PRIVACY COMMISSIONER

REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

Reg Alcock, M.P.
Chair

Derek Lee, M.P.
Paul Forseth, M.P.
Co-Chairs
Subcommittee on Matters Related to the Review of the Privacy Commissioner

November 2003

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

CHAIR

Reg Alcock

VICE- CHAIRS

Paul Forseth

Paul Szabo

MEMBERS

Carolyn Bennett

Leon Benoit

The Right Hon. Joe Clark

Roy Cullen

Ken Epp

Raymonde Folco

Robert Lanctôt

Derek Lee

Pat Martin

Massimo Pacetti

Gilles-A. Perron

Judy Sgro

Tony Tirabassi

CLERK OF THE COMMITTEE

Miriam Burke

RESEARCH STAFF

From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament

Jack Stilborn

SUBCOMMITTEE ON MATTERS RELATED TO THE REVIEW OF THE OFFICE OF THE PRIVACY COMMISSIONER

CO-CHAIRS

Paul Forseth — Derek Lee

MEMBERS

Libby Davies — Massimo Pacetti

Gerald Keddy — Judy Sgro

Robert Lanctôt — Paul Szabo

CLERK OF THE SUBCOMMITTEE

Miriam Burke

RESEARCH STAFF

From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament

Jack Stilborn

THE STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS AND ESTIMATES

has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(1)(*a*), your committee established a subcommittee and assigned it the responsibility of examining matters related to the Review of the Office of the Privacy Commissioner of the Standing Committee on Government Operations and Estimates.

Your committee adopted the following report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

BACKGROUND 1

A. *The Concept* 2

B. *Key Criteria* 5

FINDINGS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 6

TESTIMONY 9

MR. GEORGE RADWANSKI 9

OTHER WITNESSES 10

RELATED MATTERS 12

A. *Further Possible Contempts* 12

B. *Placing Witnesses Under Oath* 13

C. *Available Sanctions* 14

LIST OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 17

INTRODUCTION

1.1 This report provides the findings, conclusions and recommendations of the Subcommittee on Matters Related to the Review of the Office of the Privacy Commissioner, established by the Standing Committee on Government Operations and Estimates in September of this year.

1.2 The Subcommittee was established in response to the following commitment, made in the fifth report of the Standing Committee on Government Operations and Estimates entitled *Matters Relating to the Office of the Privacy Commissioner,* and tabled before the Clerk of the House in June 2003:

> Regarding possible contempts of Parliament: the Committee remains extremely concerned about the possibility that Mr. Radwanski and certain employees in the OPC [Office of the Privacy Commissioner] are in contempt of Parliament as a result of their provision of deliberately misleading testimony during our hearings. This is an extremely serious matter, and will be pursued by the Committee in the fall, in a study that will include a review of the adequacy of processes relating to the testimony before parliamentary committees and of all restrictions and obligations applying to public servants in relation to Parliament.[1]

1.3 The anticipated shortening of the fall session has precluded exploration of some elements of the study agenda envisioned last spring. However, members of the Committee believe that it is necessary to present a report before Parliament rises, in order to bring closure to immediate concerns relating to the contributions of several individuals to the hearings that resulted in the Committee's fifth report. The Subcommittee has given close attention to the central issue placed before it: the conduct of certain witnesses during the June hearings. As part of this process, follow-up contact was made with the witnesses whose conduct is the subject of this report. They were advised of the willingness of Subcommittee members to hear any further testimony they might wish to provide, but did not avail themselves of this opportunity.

BACKGROUND

1.4 The concern about possible contempts that Committee members expressed in their fifth report originated during the testimony of the Privacy Commissioner on June 9 and June 13, 2003 (*in camera*); of witnesses from the OPC on June 12 (*in camera*) and June 17, 2003 (*in camera*); and of witnesses from the Office of the Information Commissioner who were included in the June 12 hearing because they had knowledge of matters relating to the OPC, and to claims concerning privacy that had been made by the

---

[1] House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates, fifth report, *Matters Relating to the Office of the Privacy Commissioner,* June 2003, p. 19.

Privacy Commissioner. Testimony received from these witnesses was inconsistent concerning several matters of central interest to the Committee, raising the possibility that some of the witnesses may have knowingly misled the Committee during these hearings.

1.5 The need to further consider the testimony of some witnesses, and to define this study as an inquiry into possible contempts of Parliament, reflects a longstanding procedural tradition that has established a class of offences that are, essentially, attacks upon Parliament. These offences, which have come to be termed "contempts of Parliament", are serious offences for two closely related reasons. First, they directly threaten the effectiveness of Parliament itself, by undermining its performance of central roles in considering legislation and holding governments accountable for their actions. Second, in undermining the effectiveness of Parliament, these offences represent an assault upon the democratic process itself, and when they occur in Canada they directly threaten the interests of every Canadian citizen or resident of this country. Similarly, all courts and most administrative tribunals have powers and mechanisms to protect the integrity of their own processes and the evidence they receive.

1.6 The need for parliamentary institutions to be able to protect themselves against acts which could undermine their effectiveness is reflected in the fact that each House of Parliament retains the authority to judge whether conduct amounts to a contempt. This study is a contribution to that work, and identifies issues that members of the Standing Committee on Government Operations and Estimates believe need to be given immediate attention by the House.

A. The Concept

1.7 According to Marleau and Montpetit — authors of the definitive contemporary work on parliamentary procedure in Canada — the concept of contempt applies broadly to:

> Any conduct which offends the authority or dignity of the House, even though no breach of any specific privilege may have been committed... Contempt may be an act or omission; it does not have to obstruct or impede the House or a Member, it merely has to have the tendency to produce such results.[2]

1.8 The concept of contempt is open-ended, allowing for the possibility that unforeseen threats to the effectiveness of Parliament may occur, and may have to be remedied by Parliament. However, within the lengthy tradition of parliamentary procedure, a series of relatively specific actions have come to be recognized as contempts. Derek Lee, one of the co-chairs of this subcommittee and the author of a specialized study of Parliament's capacity to send for persons, papers and records, cites the following list of actions developed by the eminent British procedural authority Erskine May:

---

[2] Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Ottawa, 2000, p. 52.

(a) refusing to be sworn or take upon themselves some corresponding obligation to speak the truth;

(b) refusing to answer questions;

(c) refusing to produce documents in their possession, or destroying documents in their possession which have been sent for;

(d) prevarication;

(e) giving false evidence;

(f) willfully suppressing the truth;

(g) persistently misleading a committee;

(h) trifling with a committee;

(i) being insolent;

(j) being insulting;

(k) appearing in a state of intoxication.[3]

1.9 Allegations of contempt arise from time to time in all parliaments, and decisions are made about individual cases. Much less frequently, the concept of contempt is reassessed, in the light of accumulating precedents. The most recent major study, by parliamentarians, of the concept of contempt was undertaken in the United Kingdom by the Standing Joint Committee on Parliamentary Privilege in 1999.[4] The conclusions of this study are consistent with the definitions of contempt discussed above, indicating that a contempt can comprise:

> any conduct (including words) which improperly interferes, or is intended to interfere, with the performance by either House of its functions, or the performance by a member or officer of the House of his duties as a member or officer.[5]

---

[3] Derek Lee, LL.B., M.P., *The Power of Parliamentary Houses to Send for Persons, Papers & Records: A Sourcebook on the Law and Precedent of Parliamentary Subpoena Powers for Canadian and Other Houses*. University of Toronto Press, Inc., Toronto, 1999, p. 180.

[4] Great Britain, Parliament, Standing Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on Parliamentary Privilege, *First Report*, March 1999. Available online at: http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm.

[5] Ibid., Chapter 6, p. 1.

1.10 That committee also observed that the categories of conduct that may constitute a contempt are not closed. However, it provided a list of types of contempt that have come to be generally recognized. The list is more extensive than the earlier list developed by Erskine May, but is clearly consistent with previous lists. The types of conduct listed are:

— interrupting or disturbing the proceedings of, or engaging in other misconduct in the presence of, the House or a committee;

— assaulting, threatening, obstructing or intimidating a member or officer of the House in the discharge of the member's or officer's duty;

— deliberately attempting to mislead the House or a committee (by way of statement, evidence, or petition);

— deliberately publishing a false or misleading report of the proceedings of a House or a committee;

— removing, without authority, papers belonging to the House;

— falsifying or altering any papers belonging to the House or formally submitted to a committee of the House;

— deliberately altering, suppressing, concealing or destroying a paper required to be produced for the House or a committee;

— without reasonable excuse, failing to attend before the House or a committee after being summoned to do so;

— without reasonable excuse, refusing to answer a question or provide information or produce papers formally required by the House or a committee;

— without reasonable excuse, disobeying a lawful order of the House or a committee;

— interfering with or obstructing a person who is carrying out a lawful order of the House or a committee;

— bribing or attempting to bribe a member to influence the member's conduct in respect of proceedings of the House or a committee;

— intimidating, preventing or hindering a witness from giving evidence or giving evidence in full to the House or a committee;

— bribing or attempting to bribe a witness;

— assaulting, threatening or disadvantaging a member, or a former member, on account of the member's conduct in Parliament;

— divulging or publishing the content of any report or evidence of a select committee before it has been reported to the House.

Additionally, in the case of members:

— accepting a bribe intended to influence a member's conduct in respect of proceedings of the House or a committee;

— acting in breach of any orders of the House;

— failing to fulfil any requirement of the House, as declared in a code of conduct or otherwise, relating to the possession, declaration, or registration of financial interests or participation in debate or other proceedings.[6]

1.11 The central importance of the integrity and completeness of the information provided to Parliament, either by witnesses or by its own members, is strongly reflected in the content of both the list developed by the 1999 committee, and the earlier list developed by Erskine May. This is a consequence of the critical role of information in the processes of deliberation and debate that are fundamental to the work of Parliament, and to the effectiveness of its contribution to the democratic process.

B. Key Criteria

1.12 The four types of conduct, on the U.K. committee's list, that most clearly reflect the importance of accurate information to Parliament's work are also the four that are directly relevant to the issues that have been examined by this Subcommittee. In considering the following findings and recommendations concerning the behaviour of certain witnesses who appeared before the Standing Committee on Government Operations and Estimates during its June 2003 hearings on the conduct of the previous Privacy Commissioner, Subcommittee members believe that the House of Commons will find the following criteria to be of central relevance:

1. Did the individual deliberately attempt to mislead the House or a committee (by way of statement, evidence, or petition)?

---

[6] Ibid., p. 2.

2. Did the individual falsify or alter, or cause to be falsified or altered, any papers belonging to the House or formally submitted to a committee of the House?

3. Did the individual deliberately alter, suppress, conceal or destroy a paper required to be produced for the House or a committee?

4. Did the individual, without reasonable excuse, fail to attend before the House or a committee after being summoned to do so?

FINDINGS, CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

1.13 During the June 2003 hearings, the Committee heard detailed statements from a person who had originally brought concerns about practices at the Privacy Commission to the attention of members, in the manner detailed in the Committee's fifth report.

1.14 We also heard testimony from other Office of the Privacy Commissioner (OPC) employees who were in a position to corroborate the statements of the person just mentioned on essential points, and did so. In certain cases, these individuals appeared before the Committee voluntarily. The consistency among voluntary corroborating witnesses and others who appeared solely because the Committee had requested their appearance, and the availability of corroborating physical evidence on certain critical matters, were important factors in convincing Committee members of the accuracy of the account of events provided by the person who had initially raised concerns about practices at the Privacy Commission.

1.15 Several key conclusions emerging from this testimony, and presented in detail in the Committee's fifth report, were contradicted by individual witnesses. The conclusions were:

1. (a) A letter, originally sent by the previous Privacy Commissioner to the Deputy Minister of Justice on August 2, 2002, was reprinted with one of the original paragraphs removed, and then date stamped with the August 2, 2002 date of the original. This was done in response to direction from Mr. Radwanski, then-Privacy Commissioner.

   (b) The falsified letter was included in a package of materials provided to the Committee covered by a letter signed by the Executive Director, Mr. Julien Deslisle, and dated March 21, 2003.

   (c) The cover letter did not indicate that the falsified letter had been altered, but described it simply as a "Copy of a letter of August 2, 2002, (Radwanski-Rosenberg) concerning the report of the Access to Information Review Task Force."

(d) Concerns were expressed by several individuals to Mr. Radwanski about the provision to the Committee of an altered letter, and at least one individual suggested that the letter be used as the basis for a briefing note that could be sent to the Committee. The concerns, and the briefing note option, were rejected by Mr. Radwanski.

2. The March 21, 2003 package of materials also included a set of expenses claim forms, in response to a request initially made by Mr. John Bryden, M.P., at a March 18, 2003, meeting of the Committee. The letter described these as "copies of his Expenses Claim Forms from April 1, 2001 to March 18, 2003." Names on the expenses claim forms originally submitted by the Privacy Commissioner had been blacked out. Copies of the forms, obtained subsequently, without the names blacked out indicated expenses had frequently been claimed in relation to lunch meetings between Mr. Radwanski and Ms. Donna Vallières, Director General of Strategic Policy and Communications. Furthermore, the forms were extensively vetted before being included in the packages provided to the Committee, and information on four claim forms was concealed using white-out material. These practices responded to general direction from Mr. Radwanski. At least one instance of whiting out — relating to references to Honolulu stop-overs on a trip to New Zealand — was done in response to explicit direction from Mr. Radwanski.

3. Financial management and staffing practices at the Privacy Commission required specific investigation by the Auditor General and the Public Service Commission, to get to the bottom of wide-ranging allegations made before the Committee. One such allegation was that an atmosphere of fear and intimidation prevailed at the OPC, illustrated by claims that at a management meeting that occurred during the June investigation by the Committee, Mr. Radwanski had made statements to the effect that if he discovered the identity of the "rat," that person's public service career would be over.

TESTIMONY

2.1 During its June hearings, the Committee received testimony from several OPC witnesses that conflicts with these key findings. As set out in the fifth report of the Committee, Mr. Radwanski provided a version of events that differed in important particulars, and the Committee was not able to accept the accuracy of his account as it related to matters such as the alteration of the letter. As well, several other OPC employees provided testimony that was either ambiguous or incorrect in certain particulars, concerning events of which Subcommittee members believe they had immediate knowledge.

2.2 In what follows, attention is given separately to the issues raised by Mr. Radwanski's testimony, and to those that relate to the testimony of other individuals.

MR. GEORGE RADWANSKI

2.3 The version of events provided to the Committee by Mr. Radwanski in June of this year departs in several important ways from what actually happened, as summarized in the "Background" section of this report.

2.4 First, Mr. Radwanski denied that he had provided, or caused to be provided, the falsified letter contained in the March 21 information package. He described this as the result of a misunderstanding between Mr. Radwanski and his Chief of Staff, during telephone conversations necessitated by the fact that Mr. Radwanski was in Vancouver on March 21, 2003, when the package was being finalized. Mr. Radwanski claimed that his intention was that the paragraphs of the letter, excluding one paragraph omitted because it was confusing, were to have been used in the preparation of a briefing note.

2.5 Second, Mr. Radwanski has argued that, on the copies of expenses claim forms provided to the Committee, names were blacked out in order to safeguard the privacy of individuals. However, he denied any knowledge of the whiting out of information.

2.6 Third, Mr. Radwanski has denied that he made remarks of a threatening nature to employees, relating to the future career of anyone who had been disclosing information about practices at the OPC.

2.7 These inconsistencies relate to matters about which we believe Mr. Radwanski had direct personal knowledge. In the course of our hearings he was made aware of the inconsistencies and chose not to alter his version of events. Members of the Subcommittee have therefore concluded that Mr. Radwanski deliberately sought to mislead the Committee, in June of this year, concerning these matters.

CONCLUSION 1

That, as outlined in paragraphs 2.4, 2.5 and 2.6 of this report, Mr. George Radwanski provided misleading testimony to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates in June 2003, and caused to be provided misleading information during March and April of 2003, and should therefore be found in contempt of the House of Commons.

OTHER WITNESSES

2.8 Members of both the Committee and the Subcommittee which has prepared this report believe that the Committee, Parliament and the people of Canada owe a tremendous debt of gratitude to those OPC employees who, under very difficult circumstances, stepped forward in June of this year and told the truth about activities that were not proper, and needed to be stopped. Given the atmosphere prevailing within the OPC at that time, these individuals had every reason to fear the impacts that their cooperation with the Committee could have had on their day-to-day working relationships and longer term career prospects. Members of both the Committee and the Subcommittee applaud the exemplary commitment of these OPC employees and their colleagues from the Office of the Information Commissioner to the values and ethical standards of public service.

2.9 Regrettably, four OPC employees who were requested to appear before the Committee in June because of their direct personal knowledge of the accuracy of statements being made by Mr. Radwanski failed to meet the high standards reflected in the conduct of their colleagues. Several employees provided accounts of the alteration of the letter that, in whole or in part, supported the false account provided by Mr. Radwanski. At least one individual with knowledge of appropriate practices relating to expense forms denied any awareness of inappropriate financial practices at the OPC. One individual who was present at the executive meeting where threatening statements were made denied that Mr. Radwanski had made threatening statements about the future employment of the person who had informed Committee members of inappropriate practices at the OPC. One individual who did not appear before the Committee during its June hearings provided an explanation of the failure to appear which Subcommittee members find to be unconvincing, in light of other information that was made available to the Committee.

2.10 Reflecting on these events, members of the Subcommittee have concluded that several OPC witnesses in addition to Mr. Radwanski chose either to withhold or avoid providing information which it is reasonable to believe they had, or to mislead the Committee concerning matters of which they must have been aware.

2.11 In the course of the deliberations that resulted in these findings, Members of the Subcommittee also concluded that there are a number of important mitigating considerations that the House may wish to take into account in considering the conduct summarized above. First, the individuals who appeared in June were invited before the Committee on short notice, late at night (in several cases) and testified under extremely stressful circumstances. As well, one of them voluntarily returned before the Committee to correct the testimony initially provided. When their testimony was complete, all of these witnesses had to return to the OPC, where they reported either directly or indirectly to Mr. Radwanski. As OPC employees, they faced the challenge of continuing to work in circumstances that they were to describe to the Auditor General, in the course of her subsequent investigation, as "a poisoned work environment [and] a 'reign of terror'"[7]. In contrast, Mr. Radwanski had the opportunity to communicate his views to the Committee both in public meetings and *in camera* hearings, and in carefully premeditated letters as well as verbal testimony, and alone among our OPC witnesses did not have to return to the office to face a hostile boss.

2.12 The circumstances under which the individuals other than Mr. Radwanski testified do not excuse the provision of incomplete or misleading evidence to a parliamentary committee. However, in our view, a case can be made for recognizing significant mitigating circumstances. We believe it would be excessive, at this time and given the stresses to which all of those who work in the OPC have been subject, to name these individuals in a public report alleging that their conduct in June placed them in contempt of the House, or to suggest penalties of the kind discussed elsewhere in this report.

2.13 With these considerations in mind, Subcommittee members have reached the following conclusion:

CONCLUSION 2

That, in addition to Mr. Radwanski, four employees of the OPC were, to varying degrees, less than forthcoming in their assistance to the Committee during its hearings in June. Subcommittee members have taken into account the mitigating circumstances described in this report, but remain disappointed in the conduct of these four OPC employees.

---

[7] Auditor General of Canada, *Report on the Office of the Privacy Commissioner*, September 2003, p. 6.

RELATED MATTERS

A. Further Possible Contempts

2.14 The special reports of the Auditor General and Public Service Commission, released in September of this year, have amply validated the concerns about financial management and staffing practices at the OPC, expressed by the Committee in its fifth report.

2.15 These reports document a lengthy list of unsatisfactory practices, including overclassification of favored employees and resulting inflated costs; the prevalence of stress, intimidation and generally poor labour relations; lack of basic financial controls; contraventions of the *Financial Administration Act;* failure to follow travel and expense policies; abuse of financial controls on travel and hospitality spending; and inadequate contract management. These are matters that require attention by the OPC, Treasury Board Secretariat, the Public Service Commission and Privy Council Office, in line with recommendations made by the Auditor General.

2.16 Two of the Auditor General's findings are of special concern to this subcommittee, given the subject of its investigation. First, the Auditor General found that those who prepared the financial statements of the OPC for the fiscal year ending 31 March 2003 knowingly omitted about $234,000 of accounts payable at year end. As a result, it would appear that false information was included in the Public Accounts, a central financial reporting document provided to Parliament each year. The Auditor General's report indicates that Mr. Radwanski denied any knowledge that the financial statements had been falsified, while the Director, Financial Services, acknowledged that this had been done, and indicated that officials had believed that the deferral of liabilities to the new fiscal year would go undetected, because Public Accounts statements had not been audited for a long time.

2.17 Second, the Auditor General found that the former Privacy Commissioner had received a sum of $15,000, entered on the OPC books as a "special travel advance," because he believed that he had not been reimbursed for all his travel and hospitality expenses. This amount was carried on the OPC books until the end of the fiscal year, and then the former Commissioner paid it back on March 31, 2003 (thus avoiding the need to reflect it in the financial statements that would appear in the Public Accounts). When the new fiscal year began, the former Privacy Commissioner then promptly obtained another $15,000 payment, which was again identified as a "special travel advance" on the OPC books.[8]

---

[8] Ibid., p. 21 and 19 respectively.

2.18 Subcommittee members recognize that this practice technically met reporting requirements. However, its purpose and effect was clearly to deprive Parliament of accurate information about the state of financial affairs at the Privacy Commission. This deception was intentional, and was directed by the former Privacy Commissioner.

CONCLUSION 3

That the findings of the Auditor General, as reviewed in paragraphs 2.16, 2.17 and 2.18, provide evidence that Mr. Radwanski has committed contempts of the House additional to those arising directly from his conduct in relation to the Standing Committee on Government Operations and Estimates.

B. Placing Witnesses Under Oath

2.19 Witnesses appearing before the Committee during its June hearings were uniformly advised, and accepted, that their testimony before the Committee had the same status as testimony under oath, acknowledged that they were testifying as if under oath and acknowledged that they had a duty to speak the truth. The inconsistencies in the testimony received from various witnesses, on matters concerning which they all had direct knowledge, has left the Subcommittee with no alternative, however, but to conclude that some witnesses ignored the obligation to speak the truth.

2.20 With the recent experience of the Committee in mind, Subcommittee members have considered the formal swearing in of witnesses, and the possibility that parliamentary committees should adopt this practice in the future in order to discourage witnesses from deciding to provide less than the complete truth in their testimony and related written submissions.

2.21 The realistic possibility of detection and exposure, along with a clear likelihood that the exposure will lead to action by the Senate or House of Commons against any contempts of Parliament involved, remain the central safeguards against any future provision of incomplete, misleading or false evidence to Parliament and its committees. Members believe that the establishment of this subcommittee, along with the findings and recommendations set out in this report are, in themselves, a contribution to the effectiveness of these safeguards.

2.22 Aside from the threat of exposure and punishment, the central means available to Parliament and its committees to ensure truthful testimony is the placing of witnesses under oath. With respect to the Senate and the House of Commons, and committees of either House, the *Parliament of Canada Act*, s. 10, provides that an oath or solemn affirmation may be administered by the Speaker of either House, or the Chair of any

committee, to any witness appearing before them.[9] A schedule to this Act provides the appropriate form of the oath. It is noteworthy that the Act also provides that any person who wilfully gives false evidence while under oath is liable to conviction for perjury.[10]

2.23 The fact that witnesses may be found in contempt by a House for deliberately providing misleading, incomplete or altered evidence to Parliament or one of its committees creates an unconditional obligation upon all witnesses to provide the full truth in testimony before Parliament and its committees. The experience of the Committee in its June hearings suggests, however, that this obligation may need to be communicated as unequivocally and directly as possible to all witnesses, in order to emphasize the seriousness of the responsibility involved in providing information to Parliament.

2.24 The formal placing of witnesses under oath does not create obligations that do not exist already. However, we believe it would communicate the importance of the obligations to which witnesses are subject more effectively than, for example, simply informing them that their testimony will have the status of testimony given under oath. More obviously, it has clear advantages over merely assuming that witnesses are aware of their duty to speak the whole truth.

RECOMMENDATION 1

That parliamentary committees consider formally placing witnesses under oath more often, when circumstances warrant.

C. Available Sanctions

2.25 If the House of Commons finds that any of the conduct described in this report constitutes a contempt of Parliament, it will then face the need to select and implement appropriate sanctions. While action against contempts, like the finding of contempt itself, remains the responsibility solely of the House, Subcommittee members invite attention to the following considerations.

2.26 Remedies are available to Parliament. This may not be widely known, given the infrequency of cases of contempt, especially by witnesses. The impression that remedies do not exist may be fostered, as well, by the tendency in the past for Parliaments to be inattentive to the implementation of disciplinary measures concerning witnesses, while the measures that are consistently applied to Members found to be in contempt (e.g. suspensions) are not applicable to witnesses.

---

[9] See Lee, p. 58-9. It is noted that persons authorized by a Speaker or Chair, or pursuant to the rules of either House, may also administer an oath.

[10] See Robert Marleau and Camille Montpetit, *House of Commons Procedure and Practice*, House of Commons, Ottawa, 2000, p. 106.

2.27 The 1999 U.K. committee study mentioned earlier in this report notes that, in that country (where many traditions of parliamentary procedure that apply in Canada originated) the power to commit to the custody of the "Sergeant-at-Arms," or to prison, was regularly used in the eighteenth and early nineteenth centuries.[11] The British House of Commons has also applied fines, although not since 1666, and has relied in modern times on powers of admonishment, suspension and expulsion. Non-members of the House have been imprisoned overnight (as recently as 1880, for failing to attend as a witness), and have been summoned to the Bar of the House of Commons to apologize (or take the consequences, which could have included committal to jail) as recently as 1957.[12]

2.28 In his study of the power of committees to send for persons, papers and records, Mr. Derek Lee, M.P., gives extensive attention to the issue of remedies.[13] Possible sanctions that could be applied to witnesses found to be in contempt of the House are:

1. Reprimand or admonishment, which involves placing the offender in the custody of the Sergeant-at-Arms and bringing him or her before the Bar of the House, to be reprimanded or admonished. This relatively mild measure relies on public shame, serving primarily to make it clear to the offender, and to the general public, that the House views contempt as a serious offence.

2. The power to imprison, or place in the custody of the Sergeant-at-Arms. This power has been used on rare occasions in Canada before Confederation, and has been invoked once at the federal level since 1867 (the House of Commons ordered an individual committed in 1913). The House may commit an individual until the end of a parliamentary session, and may recommit the individual in a subsequent session. This is clearly a stronger deterrence measure, although in practice it could range from a primarily symbolic one-day committal to a lengthier period.

3. The power to fine, as noted above, has not been used in the U.K. since 1666. It has never been used in Canada. However, it has been accepted by the courts in New Zealand as recently as the nineteenth century, and affirmed by parliamentary committees in several jurisdictions more recently.

---

[11] *Report*, Chapter 6 (Disciplinary and Penal Powers), p. 5.

[12] Ibid., Chapter 6 (Disciplinary and Penal Powers), p. 13.

[13] See Lee, Chapter 16, p. 183-222.

2.29 It is noteworthy, as well, that the powers of a Parliament to take action concerning a contempt are not limited to the time period during which that Parliament exists. A Parliament may take up issues of possible contempt that have arisen during a previous Parliament, or findings of contempt that have been made during a previous Parliament, and apply sanctions.[14] This consideration may prove to be important in the disposition of the matters drawn to the attention of the House in the present report.

2.30 Finally, as noted in previous sections of this report, the seriousness of the contempts of Parliament relating to the provision of misleading, incomplete or altered information cannot be overstated. Members of this subcommittee believe that Parliament needs to reflect this principle not only in words, but in deeds.

CONCLUSION 4

Sanctions applied in response to the conduct described in this report, should it be found to constitute a contempt of Parliament, need to fully reflect the gravity of the offence.

2.31 Your committee believes that it is its duty to place these matters before you at this time since parliamentary privilege may be involved, and to give the House an opportunity to respond to these matters.

---

[14] Lee, p. 209.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

CONCLUSION 1

That, as outlined in paragraphs 2.4, 2.5 and 2.6 of this report, Mr. George Radwanski provided misleading testimony to the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates in June 2003, and caused to be provided misleading information during March and April of 2003, and should therefore be found in contempt of the House of Commons.

CONCLUSION 2

That, in addition to Mr. Radwanski, four employees of the OPC were, to varying degrees, less than forthcoming in their assistance to the Committee during its hearings in June. Subcommittee members have taken into account the mitigating circumstances described in this report, but remain disappointed in the conduct of these four OPC employees.

CONCLUSION 3

That the findings of the Auditor General, as reviewed in paragraphs 2.16, 2.17 and 2.18, provide evidence that Mr. Radwanski has committed contempts of the House additional to those arising directly from his conduct in relation to the Standing Committee on Government Operations and Estimates.

CONCLUSION 4

Sanctions applied in response to the conduct described in this report, should it be found to constitute a contempt of Parliament, need to fully reflect the gravity of the offence.

RECOMMENDATION 1

That parliamentary committees consider formally placing witnesses under oath more often, when circumstances warrant.

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

QUESTIONS RELATIVES À L'EXAMEN DU BUREAU DU COMMISSAIRE À LA VIE PRIVÉE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Reg Alcock, député
Président

Derek Lee, député
Paul Forseth, député
Co-présidents
Sous-comité sur les questions relatives à l'examen du Bureau du Commissaire à la vie privée

Novembre 2003

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

QUESTIONS RELATIVES À L'EXAMEN DU BUREAU DU COMMISSAIRE À LA VIE PRIVÉE

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

Reg Alcock, M.P.
Président

Derek Lee, député
Paul Forseth, député
Co-présidents
Sous-comité sur les questions relatives à l'examen du Bureau du Commissaire à la vie privée

Novembre 2003

COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

PRÉSIDENT

Reg Alcock

VICE-PRÉSIDENTS

Paul Forseth

Paul Szabo

MEMBRES

Carolyn Bennett

Leon Benoit

Le très hon. Joe Clark

Roy Cullen

Ken Epp

Raymonde Folco

Robert Lanctôt

Derek Lee

Pat Martin

Massimo Pacetti

Gilles-A. Perron

Judy Sgro

Tony Tirabassi

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Miriam Burke

PERSONNEL DE RECHERCHE

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement

Jack Stilborn

SOUS-COMITÉ SUR LES QUESTIONS RELATIVES À L'EXAMEN DU BUREAU DU COMMISSAIRE À LA VIE PRIVÉE

CO-PRÉSIDENTS

Paul Forseth — Derek Lee

MEMBRES

Libby Davies — Massimo Pacetti

Gerald Keddy — Judy Sgro

Robert Lanctôt — Paul Szabo

GREFFIÈRE DU SOUS-COMITÉ

Miriam Burke

PERSONNEL DE RECHERCHE

De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement

Jack Stilborn

LE COMITÉ PERMANENT DES OPÉRATIONS GOUVERNEMENTALES ET DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES

a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(1)*a*) du Règlement, votre comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat d'examiner les questions relatives à l'examen du Bureau du Commissaire à la vie privée du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

Votre comité a adopté le rapport, dont voici le texte :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CONTEXTE 1

A. Le concept 2

B. Critères essentiels 5

CONSTATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 6

TÉMOIGNAGES 9

M. GEORGE RADWANSKI 9

AUTRES TÉMOINS 10

QUESTIONS CONNEXES 12

A. Autres éventuels outrages 12

B. Témoignage sous serment 13

C. Sanctions disponibles 14

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 17

INTRODUCTION

1.1 Le présent rapport contient les constatations, les conclusions et les recommandations du Sous-comité sur les questions relatives à l'examen du Bureau du Commissaire à la vie privée que le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a mis sur pied en septembre dernier.

1.2 Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires a mis sur pied le Sous-comité comme il s'y était engagé dans son cinquième rapport intitulé *Étude relative au Bureau du commissaire à la vie privée* et déposé auprès du Greffier de la Chambre en juin 2003 :

> Concernant les éventuels outrages au Parlement : le Comité demeure très préoccupé par la possibilité que M. Radwanski et certains employés du Commissariat aient commis un outrage au Parlement en mentant délibérément dans leur témoignage devant nous. Cette question est extrêmement grave, et sera considérée par le Comité cet automne, dans une étude qui fera l'examen de la valeur des procédures relatives aux témoignages devant les comités parlementaires, ainsi que des restrictions et des obligations visant les fonctionnaires dans leur relation avec le gouvernement[1].

1.3 Le raccourcissement prévu de la session d'automne empêche l'exploration de certains éléments du programme d'étude envisagé au printemps dernier. Cependant, les membres du Comité croient nécessaire de déposer un rapport avant l'ajournement du Parlement afin de régler des préoccupations immédiates concernant la contribution d'un certain nombre d'individus aux audiences ayant débouché sur le cinquième rapport du Comité. Le Sous-comité a examiné de près la question principale dont il a été saisi : la conduite de certain témoins durant les audiences de juin. Au cours de ce travail, il a fait un suivi auprès des témoins dont la conduite fait l'objet du présent rapport. Ceux-ci ont été avisés de l'intention des membres du Sous-comité d'entendre tout autre témoignage dont ils voudraient faire part, mais ils ne se sont pas prévalus de ce privilège.

CONTEXTE

1.4 La préoccupation relative à d'éventuels outrages dont les membres du Comité font état dans leur cinquième rapport prend son origine dans les témoignages du Commissaire à la protection de la vie privée en date des 9 et 13 juin 2003 (à huis clos); d'agents du Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) en date du 12 juin 2003 (à huis clos) et du 17 juin 2003 (à huis clos); et d'agents du Commissariat à l'information qui ont été convoqués à l'audience du 12 juin parce qu'ils étaient au courant de questions liées au CPVP, ainsi que d'allégations du Commissaire en matière de protection de la vie

---

[1] Le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, cinquième rapport, *Étude relative au Bureau du commissaire à la vie privée*, juin 2003, p. 20.

privée. Comme ces témoignages ne concordent pas sur certains points d'intérêt central pour le Comité, il se peut que certains témoins aient sciemment induit le Comité en erreur pendant ces audiences.

1.5 La nécessité de réexaminer les propos de certains témoins et de transformer cette étude en une enquête sur d'éventuels outrages au Parlement découle d'une tradition procédurale de longue date qui établit une catégorie de fautes qui sont essentiellement des attaques contre le Parlement. Ces fautes, qui ont fini par être appelées « outrages au Parlement », sont des fautes graves pour deux raisons étroitement liées. D'abord, elles menacent directement l'efficacité du Parlement lui-même en compromettant son aptitude à exercer des fonctions centrales comme étudier les projets de loi et exiger des comptes du gouvernement. Ensuite, en minant l'efficacité du Parlement, ces fautes constituent une attaque contre le processus démocratique lui-même et, lorsqu'elles ont lieu au Canada, menacent directement les intérêts de chaque citoyen ou résident. De même, tous les tribunaux et la plupart des tribunaux administratifs sont dotés de pouvoirs et de mécanismes qui leur permettent de préserver l'intégrité de leurs actes de procédure et de protéger les éléments de preuve qu'ils reçoivent.

1.6 C'est parce que les institutions parlementaires doivent se protéger elles-mêmes contre les actes susceptibles de miner leur efficacité que chaque chambre du Parlement a le pouvoir de juger si tel ou tel comportement constitue un outrage. Cette étude est une contribution à ce travail et fait état de questions que les membres du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires estiment mériter l'attention immédiate de la Chambre.

A. Le concept

1.7 Selon Marleau et Montpetit — auteurs de l'ouvrage contemporain définitif sur la procédure parlementaire au Canada — le concept d'outrage se définit en termes larges comme suit :

> Même si elle ne porte atteinte à aucun privilège particulier, toute conduite qui cause préjudice à l'autorité ou à la dignité de la Chambre est considérée comme un outrage au Parlement. L'outrage peut être un acte ou une omission. Il n'est pas nécessaire de faire réellement obstacle au travail de la Chambre ou d'un député; la tendance à produire un tel résultat suffit[2].

1.8 Le concept d'outrage est non limitatif, d'où la possibilité que des menaces imprévues contre l'efficacité du Parlement surviennent et que le Parlement doive y remédier. Cependant, dans le cadre de la longue tradition de la procédure parlementaire, un ensemble d'actes relativement précis ont fini par être reconnus comme des outrages. Derek Lee, coprésident du Sous-comité et auteur d'une étude spécialisée sur la capacité

---

[2] Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Chambre des communes, Ottawa, 2000, p. 52.

du Parlement à convoquer des personnes et à exiger la production de documents et de dossiers, cite la liste d'actes que l'éminente autorité britannique en matière de procédure, Erskine May, a dressée et que voici :

a) refuser de prêter serment ou de s'engager autrement à dire la vérité;

b) refuser de répondre aux questions;

c) refuser de produire des documents en sa possession ou détruire des documents en sa possession dont la production est exigée;

d) prévarication;

e) faire un faux témoignage;

f) supprimer sciemment la vérité;

g) induire en erreur de façon constante un comité;

h) traiter un comité à la légère;

i) faire preuve d'insolence;

j) faire preuve d'impertinence;

k) comparaître en état d'ébriété[3].

1.9 Il y a des allégations d'outrage dans tous les parlements et les décisions sont prises au cas par cas. Il est beaucoup plus rare que le concept d'outrage soit réévalué à la lumière des précédents. La plus récente étude majeure par des parlementaires sur le concept d'outrage a été menée au Royaume-Uni par le Standing Joint Committee on Parliamentary Privilege en 1999[4]. Les conclusions de cette étude sont compatibles avec les définitions données ci-dessus puisque un outrage peut être :

---

[3] Derek Lee, LL.B., député, *The Power of Parliamentary Houses to Send for Persons, Papers & Records: A Sourcebook on the Law and Precedent of parliamentary Subpoena Powers for Canadian and Other Houses*. University of Toronto Press, Inc., Toronto, 1999, p. 180.

[4] Grande-Bretagne, Standing Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons on Parliamentary Privilege, *First Report*, mars 1999. Accessible en ligne à : http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm.

> tout comportement (y compris des paroles) qui entrave indûment ou vise à entraver indûment l'une ou l'autre chambre ou encore un de ses membres ou de ses agents dans l'exercice de ses fonctions[5].

1.10 Ce comité a également observé que les catégories de comportements pouvant constituer un outrage ne sont pas fermées. Cependant, il a dressé une liste de genres d'outrages qui ont fini par être généralement reconnus. C'est une liste plus longue que celle d'Erskine May, mais elle cadre manifestement avec les listes antérieures. Voici les comportements qui y sont énumérés :

— interrompre ou perturber les délibérations ou commettre quelque autre écart de conduite en présence de la Chambre ou d'un comité;

— attaquer, menacer, entraver ou intimider un membre ou un agent de la Chambre dans l'exercice de ses fonctions;

— tenter délibérément d'induire en erreur la Chambre ou un comité (par une déclaration, un élément de preuve ou une pétition);

— publier délibérément un compte rendu faux ou trompeur des délibérations d'une Chambre ou d'un comité;

— emporter sans autorisation des documents appartenant à la Chambre;

— falsifier ou modifier des documents appartenant à la Chambre ou officiellement présentés à un comité de la Chambre;

— modifier, supprimer, cacher ou détruire délibérément des documents dont la Chambre ou un comité exige la production;

— sans excuse valable, ne pas se présenter devant la Chambre ou un comité après avoir été cité à comparaître;

— sans excuse valable, refuser de répondre à une question ou de fournir une information ou de produire des documents dont la Chambre ou un comité exige la production;

— sans excuse valable, désobéir à un ordre légal de la Chambre ou d'un comité;

---

[5] *Ibid.*, chapitre 6, p. 1.

— empêcher ou entraver une personne qui exécute un ordre légal de la Chambre ou d'un comité;

— corrompre ou tenter de corrompre un parlementaire en vue d'influencer sa conduite dans le cadre des travaux de la Chambre ou d'un comité;

— intimider, empêcher ou retenir quelqu'un de témoigner ou de témoigner de façon exhaustive devant la Chambre ou un comité;

— corrompre ou tenter de corrompre un témoin;

— attaquer, menacer ou désavantager un parlementaire ou un ancien parlementaire à cause de son comportement au Parlement;

— divulguer ou publier le contenu d'un rapport ou des témoignages d'un comité spécial avant leur dépôt à la Chambre.

En outre, dans le cas des parlementaires :

— accepter un pot-de-vin visant à influencer leur comportement dans le cadre des délibérations de la Chambre ou d'un comité;

— enfreindre un ordre de la Chambre;

— manquer à une exigence de la Chambre stipulée dans un code de déontologie ou autrement concernant la possession, la déclaration ou l'enregistrement d'intérêts financiers ou la participation à un débat ou à d'autres délibérations[6].

1.11 L'importance centrale de l'intégrité ou de l'exhaustivité de l'information fournie au Parlement par les témoins ou les parlementaires ressort clairement de la liste du comité de 1999 comme de celle de Erskine May. Il en est ainsi à cause du rôle primordial de l'information dans les débats et les délibérations qui sont essentiels au travail du Parlement et à l'efficacité de sa contribution au processus démocratique.

B. Critères essentiels

1.12 Les quatre genres de comportements énumérés dans la liste du comité du Royaume-Uni qui font ressortir le plus clairement l'importance d'une information exacte pour le travail du Parlement sont également ceux qui se rapportent directement aux questions examinées par le Sous-comité. Lorsque la Chambre des communes se

---

[6] *Ibid.*, p. 2.

penchera sur les constatations et les recommandations relatives au comportement de certains témoins qui ont comparu devant le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires dans le cadre de ses audiences de juin 2003 sur la conduite de l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée, les membres du Sous-comité croient qu'elle trouvera les critères suivants d'une importance capitale :

1. L'individu a-t-il délibérément tenté d'induire en erreur la Chambre ou un comité (par une déclaration, un élément de preuve ou une pétition)?

2. L'individu a-t-il falsifié ou modifié ou fait falsifier ou modifier des documents appartenant à la Chambre ou officiellement communiqués à un comité ou à la Chambre?

3. L'individu a-t-il modifié, supprimé, caché ou détruit un document dont la Chambre ou un comité a exigé la production?

4. L'individu a-t-il, sans excuse valable, négligé de se présenter devant la Chambre ou un comité après avoir été cité à comparaître?

CONSTATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1.13 Pendant les audiences de juin 2003, le Comité a entendu des déclarations détaillées d'une personne qui avait déjà fait part à des membres de ses préoccupations concernant certaines pratiques au Commissariat comme il est décrit en détail dans le cinquième rapport du Comité.

1.14 Nous avons également reçu le témoignage d'autres employés du Commissariat à la protection de la vie privée (CPVP) qui étaient en mesure de corroborer les déclarations de la personne précitée sur des points essentiels et qui l'ont fait. Dans certains cas, ces individus ont comparu devant le Comité volontairement. La cohérence entre les témoins corroborants volontaires et ceux qui ont comparu devant le Comité seulement parce que celui-ci leur a demandé de le faire et l'existence de preuves matérielles corroborantes sur certains points essentiels ont grandement contribué à convaincre les membres du Comité de l'exactitude du compte rendu des événements fourni par la personne qui a soulevé des questions au sujet des pratiques en usage au Commissariat à la protection de la vie privée.

1.15 Plusieurs conclusions clés découlant de ce témoignage et présentées en détail dans le cinquième rapport du Comité ont été contredites par tel ou tel témoin. Les voici :

1. a) Une lettre envoyée par l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée au sous-ministre de la Justice le 2 août 2002 a été réimprimée avec un paragraphe en moins, puis timbrée du 2 août 2002, date de l'original et ce, sur l'instruction de M. Radwanski, alors Commissaire à la protection de la vie privée.

   b) La lettre falsifiée se trouvait dans une documentation communiquée au Comité avec une lettre signée par le directeur exécutif, M. Julien Deslisle, en date du 21 mars 2003.

   c) La lettre d'accompagnement n'indiquait pas que la lettre falsifiée avait été modifiée, mais simplement qu'il s'agissait d'une « copie d'une lettre du 2 août 2002 (Radwanski—Rosenberg) concernant le rapport du groupe de travail sur l'accès à l'information ».

   d) Plusieurs individus ont exprimé à M. Radwanski des préoccupations concernant l'envoi au Comité d'une lettre modifiée et au moins un individu a suggéré que la lettre serve de base à une note d'information à l'intention du Comité. Les préoccupations et l'option d'une note d'information ont été rejetées par M. Radwanski.

2. La documentation du 21 mars 2003 contenait également des demandes de remboursement de dépenses fournies en réponse à une demande formulée par M. John Bryden, député, à la réunion du Comité du 18 mars 2003. Selon la lettre, il s'agissait d'une « copie des demandes de remboursement de dépenses du 1er avril 2001 au 18 mars 2003 ». Les noms figurant sur les demandes de remboursement originellement fournies par le Commissaire à la protection de la vie privée avaient été biffés. Selon la copie obtenue par la suite des demandes de remboursement sans biffures, les dépenses avaient souvent été engagées en rapport avec des déjeuners de travail entre M. Radwanski et Mme Donna Vallières, directrice générale, Politique stratégique et Communications. En outre, les demandes avaient été soigneusement examinées avant d'être communiquées au Comité et, sur quatre d'entre elles, des données avaient été masquées à l'aide d'un matériau correcteur. Ces modifications correspondaient à des suggestions de M. Radwanski. Au moins une des biffures — celle relative à des escales à Honolulu en route pour la Nouvelle-Zélande — a été faite sur l'ordre exprès de M. Radwanski.

3. Pour aller au fond des diverses allégations faites devant le Comité, il fallait que les pratiques de gestion financière et de dotation en personnel en usage au CPVP fassent l'objet d'une enquête particulière de la vérificatrice générale et de la Commission de la fonction publique. Une de ces allégations portait, entre autres, qu'il régnait au CPVP une atmosphère de peur et d'intimidation comme en ferait foi cette réunion de gestion qui a eu lieu pendant l'enquête que le Comité a menée en juin et où M. Radwanski aurait déclaré que s'il découvrait l'identité du « mouchard », c'en serait fait de sa carrière dans la fonction publique.

TÉMOIGNAGES

2.1 Durant ses audiences de juin, le Comité a entendu plusieurs témoins du CPVP dont les déclarations contredisent ces grandes conclusions. Comme il est dit dans le cinquième rapport du Comité, M. Radwanski a fourni une version des événements qui différait sous d'importants aspects, et le Comité n'a pu accepter la véracité de son exposé au sujet, par exemple, de la modification de la lettre. Par ailleurs, d'autres employés du CPVP ont fourni des témoignages soit ambigus soit incorrects sur certains points concernant des événements dont les membres du Sous-comité croient qu'ils avaient une connaissance immédiate.

2.2 La section qui suit distingue les points soulevés par le témoignage de M. Radwanski de ceux qui ont trait au témoignage d'autres personnes.

M. GEORGE RADWANSKI

2.3 La version des événements fournie au Comité par M. Radwanski en juin de cette année s'éloigne sous plusieurs aspects importants de ce qui s'est effectivement passé tel que résumé dans la section « Contexte » de ce rapport.

2.4 Premièrement, M. Radwanski a nié avoir produit ou fait produire la lettre falsifiée contenue dans la trousse d'information du 21 mars. Il a expliqué que c'était le résultat d'un malentendu survenu entre lui et son chef de cabinet durant des conversations téléphoniques rendues nécessaires par le fait que M. Radwanski était à Vancouver le 21 mars 2003 lorsque la trousse était mise au point. L'intention de M. Radwanski, à ce qu'il a prétendu, était que la lettre, à l'exclusion d'un paragraphe omis parce qu'il était ambigu, devait servir à la préparation d'une note d'information.

2.5 Deuxièmement, M. Radwanski a fait valoir que, sur les copies des demandes de remboursement fournies au Comité, les noms avaient été rayés afin de protéger la vie privée de certains individus. Il a par contre nié toute connaissance de la dissimulation d'informations au moyen d'un matériau correcteur.

2.6 Troisièmement, M. Radwanski a nié avoir formulé des remarques menaçantes à l'endroit d'employés concernant l'avenir professionnel de quiconque avait communiqué des renseignements sur les pratiques en vigueur au CPVP.

2.7 Ces contradictions ont trait à des aspects dont, selon nous, M. Radwanski avait une connaissance personnelle directe. Au fil de nos audiences, il a été mis au courant des contradictions et a choisi de ne pas modifier sa version des événements. Les membres du Sous-comité en arrivent donc à la conclusion qu'il a délibérément voulu, en juin de cette année, induire le Comité en erreur sur ces questions.

CONCLUSION 1

Que, tel que souligné aux paragraphes 2.4, 2.5 et 2.6 de ce rapport, M. George Radwanski a donné un témoignage trompeur au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes en juin 2003 et fait communiquer des renseignements trompeurs en mars et en avril 2003 et que, par conséquent, il devrait être trouvé coupable d'outrage à la Chambre des communes.

AUTRES TÉMOINS

2.8 Les membres du Comité et du Sous-comité qui ont préparé le présent rapport croient que le Comité, le Parlement et le peuple canadien ont une énorme dette de reconnaissance envers les employés du CPVP qui, dans des circonstances très difficiles, sont venus, en juin de cette année, dire au Comité la vérité au sujet d'activités qui étaient répréhensibles et qui devaient cesser. Étant donnée l'atmosphère qui régnait alors au CPVP, ces personnes avaient tout lieu de craindre les répercussions que leur coopération avec le Comité aurait pu avoir sur leurs relations de travail quotidiennes et leurs perspectives de carrière à long terme. Les membres du Comité et du Sous-comité saluent la fidélité exemplaire de ces employés du CPVP et de leurs collègues du Bureau du commissaire à l'information aux valeurs et aux normes d'éthique du service public.

2.9 Chose regrettable, quatre employés du CPVP qui, en raison de leur connaissance personnelle directe de la justesse des déclarations de M. Radwanski, ont été appelés à comparaître devant le Comité ne se sont pas montrés à la hauteur des normes suivies par leurs collègues. Plusieurs ont donné des explications de la modification de la lettre qui, en tout ou en partie, étayaient le faux témoignage de M. Radwanski. Au moins une personne qui connaissait les pratiques relatives aux formulaires de dépenses a nié toute connaissance de pratiques financières inappropriées au CPVP. Une personne présente à la réunion de direction où des menaces ont été proférées a nié que M. Radwanski ait formulé de telles menaces au sujet de l'emploi futur de la personne qui avait informé les membres du Comité au sujet de pratiques inappropriées au CPVP. Une personne qui n'a pas comparu devant le Comité pendant les audiences de juin a fourni une explication de sa non-comparution que les membres du Sous-comité ne trouvent pas convaincante à la lumière d'autres renseignements communiqués au Comité.

2.10 À la réflexion, les membres du Sous-comité concluent que plusieurs témoins du CPVP, outre M. Radwanski, ont choisi ou bien de retenir ou éviter de fournir des renseignements dont on a lieu de croire qu'ils les avaient en leur possession ou bien d'induire le Comité en erreur sur des sujets dont ils devaient être au courant.

2.11 Au cours des délibérations qui ont conduit à ces constatations, les membres du Sous-comité ont également conclu qu'il y avait un certain nombre de considérations atténuantes importantes que la Chambre voudra peut-être prendre en compte en

examinant la conduite résumée ci-dessus. Premièrement, les personnes qui ont comparu en juin ont été invitées devant le Comité sur bref préavis, tard le soir (dans plusieurs cas), et ont témoigné dans des conditions extrêmement stressantes. En outre, l'une d'elles est volontairement revenue devant le Comité pour corriger son témoignage initial. Après leur comparution, tous ces témoins devaient retourner au CPVP, où ils relevaient directement ou indirectement de M. Radwanski. En tant qu'employés du CPVP, ils faisaient face à la difficulté de continuer à travailler dans des circonstances qu'ils devaient décrire à la vérificatrice générale, dans le cadre de son enquête, comme « un climat de travail malsain [et] un "régime de terreur[7]" ». M. Radwanski, au contraire, avait la possibilité de communiquer ses vues au Comité tant lors de séances publiques que d'audiences à huis clos, ainsi que dans des lettres bien pesées et dans des témoignages verbaux, et il était le seul de nos témoins du CPVP à ne pas avoir à retourner au bureau pour faire face à un patron hostile.

2.12 Les conditions dans lesquelles les personnes autres que M. Radwanski ont comparu n'excusent pas la prestation à un comité parlementaire de témoignages incomplets ou trompeurs. Toutefois, à notre avis, on peut soutenir qu'il existe d'importantes circonstances atténuantes. Nous croyons qu'il serait excessif, pour l'instant et étant donné les pressions auxquelles tous ceux qui travaillent au CPVP ont été soumis, de nommer ces personnes dans un rapport public alléguant que leur conduite en juin les a placées dans une situation d'outrage à la Chambre ou de recommander des sanctions du genre dont il est question ailleurs dans le présent rapport.

2.13 Vu ces considérations, les membres du Sous-comité sont arrivés à la conclusion suivante :

CONCLUSION 2

Que, en plus de M. Radwanski, quatre employés du CPVP ont été, à des degrés divers, moins que coopératifs dans l'aide qu'ils ont apportée au Comité pendant les audiences de juin. Les membres du Sous-comité ont pris en compte les circonstances atténuantes dans le présent rapport, mais ils restent déçus du comportement de ces quatre employés du CPVP.

---

[7] Vérificatrice générale du Canada, *Rapport sur le Commissariat à la protection de la vie privée du Canada*, septembre 2003, p. 6.

QUESTIONS CONNEXES

A. Autres éventuels outrages

2.14 Les rapports spéciaux de la vérificatrice générale et de la Commission de la fonction publique, communiqués en septembre de cette année, ont amplement validé les préoccupations exprimées par le Comité dans son cinquième rapport au sujet des pratiques de dotation et de gestion financière du CPVP.

2.15 Lesdits rapports contiennent une longue liste de pratiques insatisfaisantes, dont la surclassification d'employés favorisés et le gonflement des coûts qui en résulte, la présence de stress, d'intimidation et de relations de travail généralement mauvaises, l'absence de contrôles financiers fondamentaux, des dérogations à la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le non-respect des politiques sur les dépenses et sur les déplacements, la mauvaise utilisation des contrôles financiers concernant les frais de voyage et de représentation, et la gestion inadéquate des marchés. Conformément aux recommandations de la vérificatrice générale, ces questions nécessitent l'attention du CPVP, du Secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du Bureau du Conseil privé.

2.16 Deux des constatations de la vérificatrice générale intéressent le Sous-comité étant donné le sujet de son enquête. Premièrement, cette dernière a constaté que ceux qui avaient préparé les états financiers du CPVP pour l'exercice se terminant le 31 mars 2003 avaient sciemment omis environ 234 000 $ de comptes créditeurs à la fin de l'année. Ainsi, il semblerait que de fausses données se soient retrouvées dans les Comptes publics, document de compte rendu financier central remis chaque année au Parlement. Dans son rapport, la vérificatrice générale indique que M. Radwanski a affirmé ne pas savoir que les états financiers avaient été falsifiés, alors que le directeur des Services financiers a reconnu qu'il y avait eu falsification, indiquant que les responsables étaient d'avis que le report des passifs au nouvel exercice passerait inaperçu car les états financiers pour les Comptes publics n'avaient pas été vérifiés depuis longtemps.

2.17 Deuxièmement, la vérificatrice générale a établi que l'ex-Commissaire à la vie privée avait reçu une somme de 15 000 $, inscrite dans les registres du CPVP comme « avance de voyage spéciale », parce qu'il croyait ne pas avoir été remboursé pour toutes ses dépenses de voyage et d'accueil. Ce montant a été reporté dans les livres du CPVP jusqu'à la fin de l'exercice, puis l'ex-Commissaire l'a remboursée le 31 mars 2003 (évitant ainsi d'avoir à l'inclure dans les états financiers qui paraîtraient dans les Comptes publics). Au début de la nouvelle année financière, l'ancien Commissaire à la protection de la vie privée s'est empressé d'obtenir un nouveau paiement de 15 000 $ qui a lui aussi été inscrit dans les livres du CPVP[8] comme « avance de voyage spéciale ».

---

[8] *Ibid.*, p. 21 et 19 respectivement.

2.18 Les membres du Sous-comité reconnaissent que cette pratique répond techniquement aux exigences en matière de rapport. Toutefois, son but et son effet ont clairement été de priver le Parlement de données justes sur l'état des affaires financières du Commissariat à la vie privée. Cette tromperie était intentionnelle et a été ordonnée par l'ancien Commissaire.

CONCLUSION 3

Que les conclusions de la vérificatrice générale, mentionnées au paragraphes 2.16, 2.17 et 2.18, offrent une preuve que M. Radwanski a commis des outrages à la Chambre en plus de ceux découlant directement de sa conduite à l'égard du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

B. Témoignage sous serment

2.19 Les témoins qui ont comparu devant le Comité lors des audiences de juin ont tous été informés — et ont accepté — que leurs déclarations équivalaient à un témoignage sous serment, ont reconnu qu'ils témoignaient comme s'ils étaient sous serment et ont reconnu qu'ils avaient le devoir de dire la vérité. Les contradictions que contiennent les déclarations de divers témoins, sur des points dont ils avaient tous une connaissance directe, obligent le Sous-comité à conclure que certains d'entre eux ont fait fi de l'obligation de dire la vérité.

2.20 Fort de l'expérience récente du Comité, les membres du Sous-comité ont envisagé d'assermenter les témoins ainsi que la possibilité que les comités parlementaires adoptent cette pratique afin de dissuader les témoins de dire moins que toute la vérité dans leurs déclarations et les textes qu'ils présentent à l'appui.

2.21 La réelle possibilité d'être découvert, en plus de la probabilité évidente que la dénonciation entraînera la prise de mesures par le Sénat ou la Chambre des communes en cas d'outrage au Parlement, demeurent des garanties essentielles contre la prestation de témoignages incomplets, trompeurs ou faux devant le Parlement et ses comités. Les membres estiment que la création du Sous-comité, et les conclusions et recommandations de son rapport contribuent à l'efficacité de ces garanties.

2.22 Outre la menace d'une dénonciation et d'un châtiment, le principal moyen dont le Parlement et ses comités disposent pour garantir la véracité des témoignages est de faire prêter serment aux témoins. Pour ce qui est du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que de leurs comités respectifs, l'article 10 de la *Loi sur le Parlement du Canada* prévoit que le Président de l'une ou l'autre Chambre ou le président d'un comité peuvent faire prêter serment aux témoins qui comparaissent devant eux ou leur faire prononcer

une déclaration solennelle[9]. L'annexe de la *Loi* contient la formule appropriée. Il convient de noter que la *Loi* stipule également que quiconque, sous serment, fait délibérément un faux témoignage encourt une condamnation pour parjure[10].

2.23 Le fait que les témoins risquent d'être jugés coupables d'outrage par l'une des Chambres pour avoir délibérément fourni des éléments de preuve trompeurs, incomplets ou modifiés au Parlement ou à l'un de ses comités les oblige impérativement à dire toute la vérité lorsqu'ils comparaissent devant le Parlement ou ses comités. Toutefois, l'expérience vécue par le Comité durant ses audiences de juin laisse entrevoir qu'il y aurait peut-être lieu de communiquer cette obligation à tous les témoins de la façon la plus claire et la plus directe possible pour souligner la gravité de la responsabilité d'informer le Parlement.

2.24 Faire prêter serment aux témoins ne crée pas d'obligations qui n'existent pas déjà. Nous estimons cependant que cette procédure montrerait aux témoins l'importance des obligations qui leur incombent, et ce, d'une manière plus efficace que, par exemple, de simplement les informer que leur témoignage sera assimilé à un témoignage donné sous serment. Bien sûr, c'est nettement mieux que de simplement tenir pour acquis que les témoins savent qu'ils doivent dire toute la vérité.

RECOMMANDATION 1

Que, lorsque les circonstances le justifient, les comités parlementaires considèrent plus souvent la possibilité de faire prêter serment aux témoins.

C. Sanctions disponibles

2.25 Si la Chambre des communes constate qu'une quelconque conduite décrite dans le présent rapport constitue un outrage au Parlement, elle devra alors choisir et appliquer les sanctions appropriées. Les mesures en cas d'outrage, comme la détermination même de l'outrage, demeurent la responsabilité de la seule Chambre, mais les membres du Sous-comité attirent l'attention sur les points suivants.

2.26 Le Parlement a des recours à sa disposition, ce qui n'est pas très bien connu étant donné la rareté des cas d'outrage en particulier chez les témoins. L'impression qu'il n'existe pas de recours est peut-être en outre alimentée par la tendance antérieure du Parlement de ne pas s'attarder à l'application de mesures disciplinaires à l'égard des témoins alors que les sanctions dont font régulièrement l'objet les députés jugés coupables d'outrage (p. ex., suspensions) ne sont pas applicables aux témoins.

---

[9] Voir Lee, p. 58-9. Il est noté que les personnes désignées par l'un des Présidents ou par un président de comité, ou encore par le Règlement de l'une ou l'autre Chambre peuvent aussi faire prêter serment.

[10] Voir Robert Marleau et Camille Montpetit, *La procédure et les usages de la Chambre des communes*, Chambre des communes, Ottawa, 2000, p. 106.

2.27 Selon l'étude du comité britannique de 1999 dont il a été question ci-dessus, au Royaume-Uni (d'où proviennent bien des traditions canadiennes en matière de procédures parlementaires), le pouvoir de placer sous la garde du sergent d'armes ou d'emprisonner était régulièrement invoqué au XVIII[e] et au début du XIX[e] siècle[11]. La Chambre des communes britannique a également imposé des amendes, du moins avant 1666, s'en remettant par la suite aux pouvoirs de la réprimande, de la suspension et de l'expulsion. Des non-membres de la Chambre ont été emprisonnés pour la nuit (pas plus tard qu'en 1880, pour défaut de comparaître comme témoin) et ont été convoqués à la barre de la Chambre des communes pour s'excuser (ou sinon en subir les conséquences, ce qui pouvait aller jusqu'à l'emprisonnement), et ce, aussi récemment que 1957[12].

2.28 Dans son étude sur le pouvoir des comités de convoquer des personnes et d'exiger la production de documents et de dossiers, M. Derek Lee, député, approfondit la question des recours[13]. Voici des sanctions que pourraient encourir les témoins reconnus coupables d'outrage à la Chambre :

1. La réprimande ou remontrance, où le contrevenant est placé sous la garde du sergent d'arme et amené à la barre de la Chambre afin d'être réprimandé. Cette mesure relativement douce mise sur la honte publique et sert surtout à faire prendre conscience au contrevenant et au grand public que la Chambre considère l'outrage comme une infraction grave.

2. Le pouvoir d'emprisonner quelqu'un ou de le placer sous la garde du sergent d'arme. Ce pouvoir, utilisé en de rares occasions au Canada avant la Confédération, a été invoqué une seule fois au niveau fédéral depuis 1867 (la Chambre des communes a ordonné la détention d'un individu en 1913). La Chambre peut incarcérer une personne jusqu'à la fin d'une session parlementaire (et peut le détenir à nouveau lors d'une session subséquente). Il s'agit là d'une mesure de dissuasion plus rigoureuse bien que, dans la pratique, elle pourrait aller d'une incarcération symbolique d'une journée à une plus longue période.

3. Le pouvoir d'imposer une amende, comme il est dit plus haut, n'a pas servi au Royaume-Uni depuis 1666 et n'a jamais été utilisé au Canada. Toutefois, il a été admis par les tribunaux de la Nouvelle-Zélande il y a relativement peu de temps, soit au XIX[e] siècle, et entériné plus récemment par des comités parlementaires dans plusieurs administrations.

---

[11] *Report*, chapitre 6 (pouvoirs disciplinaires et pénaux), p. 5.

[12] *Ibid.*, chapitre 6 (pouvoirs disciplinaires et pénaux), p. 13.

[13] Voir Lee, chapitre 16, p. 183-222.

2.29 Il convient également de noter que le pouvoir d'un Parlement de prendre des mesures en cas d'outrage ne se limite pas à la législature en cours. Un Parlement peut s'occuper d'un cas possible d'outrage qui s'est produit durant une précédente législature ou prendre des mesures pour un outrage reconnu durant une autre législature[14]. Cette considération peut se révéler importante dans le règlement des questions portées à l'attention de la Chambre au moyen du présent rapport.

2.30 Enfin, comme il est mentionné dans des sections antérieures, on ne saurait trop insister sur la gravité des outrages au Parlement en rapport avec la production de données trompeuses, incomplètes ou modifiées. Les membres du Sous-comité sont d'avis que le Parlement doit épouser ce principe non seulement en paroles mais en actions.

CONCLUSION 4

Les sanctions prises à l'égard du comportement décrit dans le présent rapport, s'il devait être statué qu'il constitue un outrage au Parlement, doivent être pleinement en rapport avec la gravité de la faute.

2.31 Le Comité croit qu'il est de son devoir de soumettre ces questions à votre examen en ce moment puisque le privilège parlementaire risque d'être mis en cause et pour donner à la Chambre l'occasion de réagir à ces questions.

---

[14] Lee, p. 209.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSION 1

Que, tel que souligné aux paragraphes 2.4, 2.5 et 2.6 de ce rapport, M. George Radwanski a donné un témoignage trompeur au Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des communes en juin 2003 et fait communiquer des renseignements trompeurs en mars et en avril 2003 et que, par conséquent, il devrait être trouvé coupable d'outrage à la Chambre des communes.

CONCLUSION 2

Que, en plus de M. Radwanski, quatre employés du CPVP ont été, à des degrés divers, moins que coopératifs dans l'aide qu'ils ont apportée au Comité pendant les audiences de juin. Les membres du Sous-comité ont pris en compte les circonstances atténuantes dans le présent rapport, mais ils restent déçus du comportement de ces quatre employés du CPVP.

CONCLUSION 3

Que les conclusions de la vérificatrice générale, mentionnées au paragraphes 2.16, 2.17 et 2.18, offrent une preuve que M. Radwanski a commis des outrages à la Chambre en plus de ceux découlant directement de sa conduite à l'égard du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires.

CONCLUSION 4

Les sanctions prises à l'égard du comportement décrit dans le présent rapport, s'il devait être statué qu'il constitue un outrage au Parlement, doivent être pleinement en rapport avec la gravité de la faute.

RECOMMANDATION 1

Que, lorsque les circonstances le justifient, les comités parlementaires considèrent plus souvent la possibilité de faire prêter serment aux témoins.